

## *¿Presencia-vigencia de la democracia identitaria en instrumentos participativos? Análisis a propósito de la experiencia mexicana*

Rosario Tur Ausina

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE

---

### ABSTRACT

---

This article focuses on those elements or factors which effectively make participatory democracy a useful tool for a qualified and advanced democracy, defining its identity whenever it achieves a serious, responsible and bidirectional agreement between the public authority and citizens under the best conditions. Therefore, the analysis pivots around the forms of democratic exercise (direct, representative and participatory democracy), the concept of participatory democracy and the territorial factor. However, this is not an abstract analysis as it takes as a reference the experience of Mexico in the context of several factors that characterize the Latin American political parties, taking into account the contrast with the participatory dynamic of other European countries.

**Keywords:** Participative democracy; Multilevel constitutionalism; Mexican political system; Federalism; Identity democracy.

El presente trabajo no representa un análisis singularizado y exhaustivo de la democracia participativa mexicana; ni tampoco tiene como misión realizar un estudio integral sobre la democracia participativa. Más bien incide en aquellos elementos o factores que hacen que la democracia participativa sirva, efectivamente, a una democracia cualificada y avanzada, identitaria en tanto consiga con las mayores garantías, un compromiso serio, responsable y bidireccional entre el poder público y la ciudadanía. Pero ello no se hace en abstracto sino tomando como referencia la experiencia mexicana, y en el contexto de diversos factores que singularizan a los sistemas políticos latinoamericanos. Y ello sin perder de vista ciertos contrastes que puedan realizarse respecto a puntuales episodios de democracia participativa en el continente europeo.

**Palabras claves:** Democracia participativa; Constitucionalismo multinivel; Sistema político mexicano; Federalismo; Democracia identitaria.

---

**Premisa\***

En el presente trabajo, la democracia participativa es objeto de análisis a partir de la experiencia mexicana y, como telón de fondo, el ámbito latinoamericano. Pero el objetivo, como evidencia el título, no es tanto llevar a cabo un estudio exhaustivo y completo de la democracia participativa en México, sino más bien que a raíz de esta podamos reflexionar en torno a los propósitos identitarios que pretende y, en su caso, consigue. Por ello, en realidad, las referencias al sistema político mexicano son más bien la excusa, es decir, sólo un punto de referencia idóneo (pues aún el estudio de diversos elementos clave a los que nos referimos en el párrafo siguiente), desde el cual pretendemos dar concreción y visibilidad práctica al marco teórico que aquí se expone, en su particular y genuino contexto latinoamericano; y ello sin olvidar nuestro natural elemento de partida de la investigación desarrollada desde hace un tiempo, la experiencia española y otras referencias europeas.

Este análisis, pues, pivota en torno a la confluencia de tres elementos: la inserción de la democracia participativa en la más amplia categoría de la democracia identitaria, la cual implica bidireccionalidad y compromiso y no una mera puesta a disposición, por parte del poder público, de instrumentos participativos; la necesaria correlación entre la democracia participativa y los niveles territoriales y de poder (en sentido, pues, horizontal y vertical), centrándonos en este trabajo más bien en la perspectiva horizontal, en tanto, a nuestro juicio, esta contiene aportaciones positivas a la democracia participativa; y su conexión con la democracia representativa y la directa, siendo preciso poner de manifiesto, en tal sentido, la necesidad de proceder a un deslinde claro a fin de evitar el clásico confucionismo existente entre estas tres modalidades de ejercicio democrático.

**El valor de la democracia participativa en el contexto de la singularidad mexicana (y su trasfondo latinoamericano)**

En principio, el valor, o incluso revalorización, de la democracia participativa obliga a considerar el contexto en el que éste emerge constantemente: una evidente desconfianza en las instituciones de gobierno y en los partidos políticos; premisa que parece estar presente no solo en el ámbito latinoamericano sino también en el europeo. El acercamiento de la ciudadanía a las instituciones, dada la más que evidente desafección – la cual parece convertirse en un riesgo más natural al sistema de lo que parece –, así como la

---

\* El presente estudio se inscribe en el marco de la Estancia de Investigación realizada durante los meses de abril a junio de 2013 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM – México DF), bajo el título “Democracia participativa en un contexto multinivel. Análisis al hilo de la experiencia mexicana en su contexto latinoamericano”, en virtud de la beca concedida por el Gobierno de México para Nacionales de España (Secretaría de Relaciones Exteriores/Universidad Nacional Autónoma de México).

toma de decisiones transparente, concertada y responsable por parte de aquellas, parece un objetivo ineludible.

No es difícil, en tal sentido, encontrar en la experiencia mexicana que nos sirve como referencia ejemplos recientes de todo ello. Así, en primer lugar, los movimientos ciudadanos que rodearían las últimas elecciones presidenciales mexicanas de 2012<sup>1</sup>, y en particular los provenientes del ámbito estudiantil. Asimismo, no es posible obviar, de otro lado, la confluencia de diversos problemas clásicos en la vida política latinoamericana; problemas en no pocas ocasiones interrelacionados: a saber, la dificultad para superar relaciones clientelares y patrimoniales que no dejan de emerger en este sistema político, la necesitada regeneración democrática de los partidos políticos, o la posibilidad de observar el federalismo de un modo distinto, a fin de que el centro deje de constituir el eje exclusivo del sistema al objeto de que participación y descentralización se conviertan en un punto de partida para la revitalización del Estado, uniendo federalismo y democracia de un modo más intenso, y creando una integración nacional que trascienda los intereses económicos. Es este aspecto, quizá, uno de los destacados en este estudio, por la correlación que nos interesa establecer entre niveles territoriales y democracia participativa, pues no en vano es imposible dejar de considerar que el sistema mexicano se caracteriza por una evidente configuración del poder territorial donde el Estado es el exclusivo eje del sistema, hasta el punto de poder aludir a un federalismo “de baja intensidad”. Y es que quizá conviene poner de relieve, en este momento, el interés por abordar todas estas cuestiones – y otras que irán apareciendo en este trabajo – a raíz de la experiencia mexicana, donde confluyen rasgos y prácticas relevantes del modelo latinoamericano de gobierno, entre ellos una democracia con debilidades más que ciertas.

En todo este contexto, el ámbito latinoamericano es un ejemplo de una temprana apuesta por la democracia participativa, que parece surgir como una aparente panacea al servicio de la revitalización democrática y de la salvación de los diversos niveles de gobierno. De esta forma, en Latinoamérica, prácticamente al tiempo que se dan importantes esfuerzos por implantar gobiernos democráticos, en movimientos pendulares complejos de ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones, se producen movimientos sociales reivindicativos de debates y foros sobre cuestiones políticas, económicas, sociales o culturales. Obsérvese, al respecto, el caso de México, con la plataforma “Convergencia” que aglutina, en 1990, a más de ciento treinta organizaciones sociales, y que dio lugar al Plan Nacional de desarrollo zedillista (1995) por el que se trataba de multiplicar los espacios de participación y proceder a la creación de un marco regulatorio. Desde entonces, puede decirse que la participación ciudadana – más allá de la tipología, a la que siempre hay que referirse conceptualmente a fin de

---

<sup>1</sup> El denominado Movimiento “YoSoy132”, integrado por estudiantes mexicanos de educación superior, cuyo objetivo era la democratización misma del momento electoral presidencial (con una mayor transparencia en los medios de comunicación, el rechazo a la manipulación mediática y la búsqueda de debates entre candidatos presidenciales).

perfilar el punto de vista que prima en el presente estudio – es un elemento típico de la estructura jurídica y democrática del continente latinoamericano – en concreto en las mismas Constituciones, con diversas intensidades – y, en particular, del sistema político mexicano. En efecto, este es, quizá, uno de los elementos singulares de la democracia participativa latinoamericana – por contraste con otros ámbitos geográficos –. La participación ciudadana en Latinoamérica – y la experiencia mexicana a la que aludiremos constantemente es una muestra de ello – no demuestra ser un elemento “añadido” o “sobrepuesto” sobre otras modalidades clásicas de ejercicio democrático. Más bien, parece erigirse en un elemento típico y natural – lo que no supone calificarlo de perfecto – de estos sistemas políticos. La participación ciudadana en México sería, casi por naturaleza, un “modo de vida”. En efecto, la democracia latinoamericana lucha por profundizar en innovación democrática, en un firme propósito del que no están ausentes planteamientos teóricos decididos sobre la participación – aunque el ensayo del mismo choque con más obstáculos –. Porque, en palabras de Dagnino, Olvera y Panfichi, puede ser posible “un nuevo proyecto democrático, basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de diferencias” (Dagnino, 2006, p. 16). En consecuencia, ha habido avances incluso en la definición de la democracia, pues más allá de la representativa, se trataría de poner en evidencia como aquella es un estilo, una forma de vida y no solo un régimen político (O’Donnell, 2004), teniendo en cuenta una concepción integral de la ciudadanía. Por ello, en este informe coordinado por el Prof. O’Donnell se reivindica que las generales condiciones políticas y sociales que integran el contexto de la democracia forman parte de la misma, para su correcto y adecuado desarrollo. Lo cual es extensible a las condiciones mismas que exige la democracia participativa.

Frente a la democracia clásica, pues, con el modelo representativo por excelencia como referente, el modelo democrático participativo en México – no como alternativa, sino como complemento – responde a la necesidad de afrontar el carácter elitista y privilegiado del representativo, así como el carácter excluyente del electoralismo. Su fundamento estaría en la ampliación de la propia política a través de la participación ciudadana y de la deliberación, generando, en resumidas cuentas, espacios públicos que permitan un sistema de instancias para la intervención ciudadana en las decisiones, al tiempo que ello supone un simultáneo control sobre la acción de gobierno.

Pero con el telón de fondo de estas premisas anteriores, ponemos de especial relieve que la construcción democrática en México – y esta es una diferencia significativa con el modelo europeo y, en particular, sobre el español – se gesta sobre la confrontación o la disputa entre dos proyectos políticos: el neo liberal y el participativo (Dagnino, Olvera, Panfichi 2006, p. 53 ss). Y en ambos, lo que resulta ciertamente sorprendente para las jóvenes democracias latinoamericanas, la participación ciudadana es un elemento clave y, con ella, el

más amplio concepto sobre la rendición de cuentas. Y todo ello considerando que, en cualquiera de dichos modelos, están presentes tanto los resquicios del sistema autoritario, como el trasfondo de la presencia de las reglas informales a las que aludiremos en páginas siguientes<sup>2</sup>. Los avances de los últimos años, como evidencia la experiencia mexicana (al respecto, fundamentalmente, las leyes de participación de prácticamente todos los Estados) suponen un esfuerzo añadido. Los resultados o la dinámica generada, apuntan a la necesidad de ciertos análisis jurídicos serios así como a la revisión de ciertos planteamientos. Y ello porque si bien no se implanta en plenitud la democracia participativa entendida como participación de la sociedad en el ejercicio del poder como condición para su realización, parece obvio, como analizaremos, que efectivamente orienta la práctica política.

Respecto a los modelos, pues, encontramos de un lado el neo-liberal, en el que la participación es un instrumento para la mejora administrativa y procesual de las políticas públicas. Se basa en planteamientos estatales y democráticos mínimos y en la necesidad de ajustar el proyecto capitalista a la sociedad misma, y donde es admisible la privatización/terciarización de amplias esferas de políticas públicas – lo que forma parte de la lógica de responsabilizar a la sociedad del servicio público mismo – al objeto de coadyuvar a la eficiencia del sistema, convertida ésta en su principal preocupación. También en este caso está presente el discurso participacionista y de la sociedad como tercer sector, aunque de un modo diverso. Asimismo, en este modelo la rendición de cuentas serviría a la tarea de lograr una más fluida comunicación social y, por lo tanto, la mayor eficiencia entre Estado y sociedad, lo que implica en resumidas cuentas un incremento de la gobernabilidad.

Por otro lado, en el modelo democrático-participativo, que se concibe desde una perspectiva democrática intensa y desde un prisma igualitario socialmente hablando, la participación se convierte, sin embargo, en el eje de una dinámica política que permite a la ciudadanía intervenir en los asuntos colectivos. La ciudadanía adquiere, así, un protagonismo central – y no secundario –, pues el poder de decisión está compartido con el poder público, contribuyendo así a evitar la privatización de lo público y, sobre todo, yendo más allá de la mera consulta. Para ello, se requiere crear espacios para el debate, la decisión y la vigilancia del poder, siendo frecuente, desde esta dinámica, apelar a los mismos conceptos de sociedad civil, espacio público, democracia deliberativa, o democracia participativa. La rendición de cuentas en este modelo pretende servir para la mejor garantía de los derechos, al objeto de hacer transparentes y controlables los espacios públicos y, por ende, lograr una auténtica responsabilidad del propio poder.

En México, pues, esta idea de proyecto político impregnado de la idea de participación ciudadana – quizá sustitutiva de una imperfecta cultura política

---

<sup>2</sup> Al respecto, una práctica clientelar en el modelo democrático-participativo, y una dinámica basada en la práctica personalista en el neo-liberal.

democrática (cultura democrática que parece ser más bien connatural al modelo anglosajón) y que, a nuestro juicio, es común ya no sólo a los países de ámbito latinoamericano sino al propio modelo continental europeo, en cierto modo – podría decirse que está en permanente e imperfecta construcción.

Pero todo ello no podría entenderse sino desde una clasificación sumamente útil en el contexto latinoamericano, que traspasa el funcionamiento real del sistema y que condiciona la problemática del presente estudio: las denominadas instituciones formales e informales.

Mientras las instituciones formales serían aquellas con reglas explícitas, por lo general escritas, con objetivos claros y concretos, que tienen un origen definido y que son reflexivamente construidas, las informales no tendrían reglas explícitas, carecerían de un origen preciso, y no estarían construidas mediante un ejercicio reflexivo, aunque de manera eventual se sujeten a la reflexión. Entre estas últimas, aparte la familia, que condiciona el funcionamiento real de la sociedad y de la política y otras más (iglesia, etc.) son importantes sobre todo las que cobijan las relaciones de poder. Y es que, aunque la construcción del Estado mexicano ha experimentado una notable racionalización y organización sistemática, no puede ocultarse que el poder en general, y la democracia misma, dependen de las instituciones informales para desarrollarse: la carrera política, la mecánica concreta de los partidos, el manejo de la opinión pública, la dinámica de los medios de comunicación, el poder invisible, etc., son elementos a considerar.

Se ha escrito hasta la saciedad sobre la práctica común mexicana de generar prácticas informales que incluso se institucionalizan extraoficialmente para acabar convirtiéndose en cauce paralelo de funcionamiento a la propia legalidad vigente: las relaciones entre las instituciones formales e informales en México ha sido un tema muchas veces visitado por los intelectuales y los especialistas mexicanos. Y si bien muchas de estas prácticas anteceden a las instituciones modernas – siendo un reducto de antiguas épocas menos democráticas –, en muchos otros casos esas prácticas informales han acabado por institucionalizarse a partir de las mismas instituciones formales modernas, en un titánico esfuerzo por librar una batalla por la construcción de la democracia (Castañeda, Cuéllar, Kuri, 2011, p. 7 ss.). Y estos riesgos existen también para los desarrollos democráticos complementarios de la clásica democracia representativa<sup>3</sup>.

El problema, en cualquier caso, de esta complicada relación entre la institucionalización de prácticas no formales y la formalización de reglas, normas y procedimientos para acotar la capacidad expansiva de las prácticas informales, es la generación de ciertos efectos perversos (*ivi*, p. 9) que deben afrontarse por la

---

<sup>3</sup> No puede decirse que a otras democracias avanzadas les resulte ajena esta dicotomía instituciones formales/informales, si bien lo destacable sea que se genera en un sentido en cierto modo contrario al ámbito latinoamericano: es decir, en aquellas no pocas veces más bien como una paulatina distorsión de la democracia instaurada. Se confluye, pues, aunque con génesis diversas.

distorsión que implican para la democracia misma: la sobrerreglamentación, la generación permanente de órganos diversos de vigilancia<sup>4</sup>, la multiplicidad de estructuras participativas – en muchos casos descoordinada – con presencia ciudadana planteando interrogantes tales como si sirven efectivamente a los objetivos para los que fueron concebidos, sobre su efectiva bidireccionalidad (ciudadanía-poder público, en ambos sentidos), y finalmente, sobre si no pretenden sino sustituir a los poderes mismos<sup>5</sup>, una complejización de las instituciones que termina por bloquearlas y desestructurarlas, una no acabada regulación de las mismas o, incluso, regulaciones imposibles<sup>6</sup>, o el abuso de las normas principales, entre otros.

En este contexto, no es extraño que la democracia participativa corra el riesgo de convertirse en una cortina de humo, de apariencia más que de real compromiso con la voluntad ciudadana, pues aquella exige una estabilidad democrática – en lo que atañe al resto de elementos del sistema, más sólida de lo que pueda parecer a simple vista –. Ante un panorama mexicano donde no faltan normas para la participación ciudadana, con el telón de fondo de una también profusa normativa de transparencia y rendición de cuentas, y anticipando la necesidad de reforzar esta democracia participativa, podríamos preguntarnos si falla la norma misma o es la autoridad quien no canaliza correctamente aquella. Anticipamos también que la sociedad mexicana no adolece – como sin embargo sí adolece la española – de una apatía participativa notable, existiendo en general un notable consenso sobre una participación que se canaliza, fundamentalmente – por ser su hábitat natural a nuestro juicio – hacia los entes locales y hacia los Estados, lo cual implica un satisfactorio empoderamiento de los espacios públicos. Sin embargo, este empuje ciudadano no parece verse correspondido con una satisfactoria bidireccionalidad y correlativa influencia en el decisionismo del poder público. Las barreras parecen, pues, existir al unísono, en México y en España: las normas sobre democracia participativa requieren un excesivo voluntarismo por parte del poder público, que es quien debe canalizar adecuadamente aquella. Podría hacerlo de hecho, pero la falta de una convicción

---

<sup>4</sup> En tal sentido, el Instituto Federal Electoral (IFE), transformado desde la reforma constitucional en materia político-electoral – diseñada al objeto de homologar los diversos procesos electorales federales y locales, y publicada en fecha 10 de febrero de 2014 – en Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), los Tribunales Electorales, etc.

<sup>5</sup> Interesantes son, en tal sentido, las experiencias de Alianza Cívica, nacida para monitorear las elecciones presidenciales, lo que no debería ser necesario si efectivamente funcionaran los poderes formales; o la del IFE, instaurándose en 1996 en la misma, la gestión autónoma por la ciudadanía misma (en tal sentido, la figura de los Consejeros Ciudadanos).

<sup>6</sup> Como pone de manifiesto Olvera, resulta efectivamente paradójico hallar referencias en la normativa a exigencias de mayorías del 20% al 35% en un referéndum para considerarlo vinculante – así, las leyes de México DF, Tamaulipas, Baja California, Coahuila –, cuando apenas se participa – en unas elecciones importantes, el 50% del padrón (Olvera, 2009(2), p. 8 ss) –. Ello significa que con una casi total seguridad será imposible lograr lo que la normativa pide, y que el instrumento participativo deviene entonces en ineficaz.

plena sobre aquello que implica la democracia participativa – convicción que no es fácil de generar, más aún en un contexto multinivel, y cuya carencia también es debida a una falta de clarificación conceptual – dificulta la plena aplicación de esta compleja normativa cuya elaboración misma parece una suerte de improvisación, en México y en España; y por eso se requiere, más que con cualquier otra norma, que ésta no deje espacios a la maniobra de las fuerzas informales. La falta de acatamiento al espíritu de la norma y el consecuente respeto a los principios, impiden que la democracia participativa se instaure de modo sólido, más aún, como señalamos, en un contexto multinivel especialmente centralista, como es el caso mexicano, en el que aparece como obstáculo añadido la necesidad de profundizar en la democracia territorial – tanto en intensidad como en calidad –.

Es complejo descubrir cual, entre todos los elementos distorsionadores –y otros que puedan citarse –, representa el núcleo del problema, pero en cualquier caso es preciso exigir que la democracia participativa no acabe convirtiéndose en un modo de legitimación de decisiones ya previamente adoptadas por el poder político. Por ello mismo, no basta con la previsión de mecanismos y estrategias participativas sin más, y tampoco incluso con depositar el poder en la ciudadanía, sino que procede dar pasos definidos hacia propósitos identitarios, es decir, buscando la coincidencia de voluntades, concertada y responsable, entre poder y ciudadanía, retroalimentando espacios, y sin renunciar a que los propios poderes formales lideren la democracia participativa, con un incremento, asimismo, de la confianza en los niveles territoriales federales.

En tal sentido, en la configuración de la democracia participativa en Latinoamérica, y en particular en México, es posible vislumbrar diversas estrategias que confluyen al tiempo – acaecidas unas antes que otras – y que irán siendo desarrolladas de un modo u otro en páginas siguientes:

1) Como elemento contextual, un protagonismo clave de las asociaciones civiles, ONG's, voluntariado, o incluso determinadas comunidades indígenas – como formas sociales comunitarias – que o bien coadyuvan al impulso de la democracia participativa, monitorean o controlan ciertas políticas públicas, o incluso llegan a la cogestión, debiendo reflexionar en tal sentido sobre hasta qué punto la propia sociedad civil ha de ser – o resulta conveniente que sea – un sustitutivo del propio poder público.

2) La aparición de instituciones “asignadas” o “auxiliares” – más allá de las que integran el núcleo de la división de poderes – dirigidas a contribuir, de un modo u otro, a hacer realidad la democracia participativa (IFE, IFAI, etc.), junto a organismos “internos” de “autocontrol” (Auditoría Superior), debiéndonos preguntarnos básicamente sobre dos cuestiones: la primera, si una excesiva proliferación – acrecentada por la gobernanza multinivel existente, con lo que ello implica de multiplicación institucional, no redundará si no en una dispersión inadecuada de la propia democracia participativa, y en una política pública poco eficaz o rentable democráticamente hablando; la segunda cuestión, hasta qué punto también el autocontrol es un verdadero control, auténtico y



objetivo, debiendo más bien servir para impedir sucesivas responsabilidades ante los Tribunales de Justicia.

3) La proliferación de diversa normativa que se reproduce a nivel federal y estatal – ya no sólo a nivel de democracia participativa, sino también en lo que respecta a la transparencia y a la rendición de cuentas en general – y donde la cuestión clave es observar el rendimiento de la norma junto con la cuestión de hasta qué punto responde, verdaderamente, a ideales participativos.

Desde estas premisas, no obstante, existe a nuestro juicio, en el contexto particular mexicano – en cierta forma, generalizando quizá en exceso, en Latinoamérica –, una tendencia a la mezcla de variedades democráticas y, por ende, una cierta confusión conceptual que es necesario delimitar. Y ello porque se habla sin más de democracia participativa cuando, por ejemplo, en lo que a este estudio afecta y que se centra en muy buena medida en el espectro jurídico-político de la participación ciudadana a nivel estatal (Estados federados), las opciones están más inclinadas hacia la democracia directa. En estas cuestiones centraremos las páginas que siguen.

### **Un paso más: marco teórico conceptual y dinámica participativa desde la evolución histórica del sistema político mexicano**

Consideraciones realizadas en páginas anteriores nos llevan, en este momento, a llevar a cabo un ejercicio reflexivo para detenernos en el aparato conceptual que suele manejarse en torno a la democracia participativa. Una valoración general del estado de la cuestión de la misma desde la academia – en general la bibliografía sobre el tema – nos permite señalar que estamos ante una discusión ligada a la teoría general de la democracia que está todavía atrasada, donde la confusión conceptual y política es confusa, en una orientación general donde priman los análisis académicos sociológicos y politológicos – faltando pues un mayor y más serio debate jurídico – escasamente ligados, por ello mismo, a la dimensión jurídico-constitucional y primando, más bien, un uso de la democracia participativa en sentido simbólico o figurado.

Sin ánimo de ser excesivamente exhaustivos, conviene por dichas razones llevar a cabo una diferenciación que nos permita abogar por una auténtica democracia participativa que, por definición – entendiendo que si no cumple con propósitos identitarios no cumple con las premisas básicas de aquella –, ha de ser bidireccional, ha de conllevar una nota de compromiso, debe prever una fase de retorno – hacia la ciudadanía y desde el poder, una vez que este recepciona la voluntad de aquella – y debe implicar intercambio y concertación; en consecuencia, más allá de la mera intervención (Floridia, 2007, p. 629). En tal sentido, pues, procede interrogarse sobre diversos aspectos de análisis particular desde los que observar las notas anteriormente referenciadas – y, de nuevo, tomando como punto de referencia la experiencia mexicana –.

*La democracia participativa en su contexto mexicano. Puntos históricos de*

*referencia*

En efecto, entrando en un análisis más exhaustivo, puede decirse que México no escapa de la fiebre participativa latinoamericana, si bien, hasta fechas recientes, las experiencias participativas donde las decisiones se adoptan en régimen de corresponsabilidad (cogobierno) fueron en efecto, como hemos adelantado, puntuales, locales y sectoriales. Y es que no puede hablarse de un país con una alta tradición participativa (aunque la sociedad tenga, según decíamos, una vocación participativa notable) pues, en resumidas cuentas, los análisis llegan tarde debido a la lenta y tardía transición mexicana a la democracia.

Todas estas circunstancias esbozadas merecen observarse, no obstante, a la luz de un breve resumen particularizado de la evolución histórico-jurídica de la democracia participativa mexicana, jalonada de una permanente tensión/fusión entre el ansia participativa y las resistencias autoritarias del sistema (Olvera, 2009(1), p. 5 ss).

La situación de México se sitúa, como punto de arranque, en un régimen autoritario caracterizado por la existencia de un partido único en un sistema político corporativo que controla los diversos medios canalizadores de la opinión ciudadana. Pero ante este contexto, y en lo que aquí interesa, la reacción social no pudo provenir más que de la efervescencia del movimiento ciudadano, poniendo en evidencia la escasa apatía participativa de la sociedad mexicana (todo ello al margen de mecanismos, normas y estrategias). Es, quizá, el año 1968 el que marca un cierto punto de inflexión, pues el régimen se abre en cierto modo y se amplían los ámbitos públicos donde la sociedad puede mostrar sus resistencias. Paradójicamente, se ha señalado que el año 1985, tras el catastrófico sismo, pudo haber contribuido a la recuperación de la sociedad civil. El espacio de los partidos políticos no es suficiente y emerge toda una serie de grupos y redes que impulsarán la participación ciudadana.

Si observamos las medidas adoptadas por el poder político, podremos observar que el ideal participativo está siempre presente aunque ello no haya redundado hasta fechas muy recientes en un articulado ordenamiento jurídico para la democracia participativa. Los intentos, como veremos, son sectoriales, desiguales, heterogéneos, y están basados en exceso en el voluntarismo de determinados líderes políticos, o bien en el empuje de determinados movimientos o plataformas ciudadanas – casi sustitutorias del propio poder político en ocasiones –. Aludimos, no obstante, a aquellos fenómenos participativos relevantes o especialmente significativos para nuestro estudio.

En la época de Miguel de la Madrid (1982-1988), en temas de planeación – uno de los que serán los ámbitos clásicos de la participación ciudadana – surgirá la utilización de consultas populares, convertidas éstas en un instrumento que abra la posibilidad de celebración de determinados foros. Pero los problemas, que como veremos son clásicos en cualquier Estado, incluso en los considerados más avanzados democráticamente, afloran de inmediato: la práctica de estos

instrumentos reflejaba la estructura corporativa del viejo régimen, con los problemas de simulación típicos y sin que pudiera observarse una auténtica participación. En esta etapa, los Pactos de Concertación Económica (1985-1988), elaborados para aceptar medidas gubernativas, supondrán en realidad una desacreditación para la participación.

Con el Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) y sus problemas de legitimidad, tendrá lugar, precisamente por ello, un pacto con el PAN así como con grupos y movimientos de la izquierda maoísta que darán lugar a la creación de un “Programa Nacional de Solidaridad”, que supone un impulso a la participación y que está basado en la unidad micro-local. En este programa, cada proyecto tenía un Comité de Solidaridad erigido en una especie de contraloría ejercida por las personas beneficiarias. En el fondo, mediante esta estrategia se pretendía crear una base social paralela al propio partido oficial (PRI). En cualquier caso, o precisamente por ello, acabará fracasando: la organización era frágil, tuvo una breve duración, y volvían las prácticas simuladas, pues los Comités adolecían de una auténtica representatividad al ser creados desde el propio poder – desde arriba –. Huelga decir, por lo demás, que resultaba imposible que pudiera suplir al propio partido oficial.

En este contexto, comenzarán a proliferar otros conceptos participativos y movimientos ciudadanos. Sin ánimo de ser exhaustivos, ha de destacarse el movimiento ecologista (todo ello teniendo en cuenta la participación de la población campesina y las experiencias de autogestión). Pero se trata de episodios puntuales y de una participación también particularizada. Y mientras tanto, la verdadera lucha democrática se daba en el seno de los partidos: la democracia se subordina a las contiendas electorales y, más en particular, en una agria lucha entre el Gobierno y el PRD. Los conflictos partidistas, en resumidas cuentas, no dejan aflorar los posibles desarrollos participativos, que son evidentemente incipientes pero constantes.

Fuera de los partidos, no obstante, el goteo de movimientos ciudadanos es constante: ONG’s, grupos culturales en las ciudades, grupos conservadores católicos, etc.

En los años 90 la sociedad civil está dominada por las ONG,s<sup>7</sup>. Sin lugar a dudas, la experiencia de “Convergencia” marca un antes y un después en la democracia participativa mexicana. Creada en 1990, aglutinó a 130 organizaciones civiles desde las que partirán iniciativas diversas como la organización de foros, el debate de cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales, etc. Pero junto a esta experiencia, la labor de diversas asociaciones y movimientos como el “Foro de Apoyo Mutuo”, la “Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos”, el impulso del movimiento feminista y ecologista, o la “Alianza Cívica”, concebida como un movimiento social nacional

---

<sup>7</sup> Otras fuerzas que, sin embargo, en otros países podían ser protagonistas permanecen en otras luchas. Por ejemplo, las asociaciones empresariales – en México preocupadas por la lucha entre partidos – y las profesionales, mantenidas casi ocultas en el ámbito privado.

prodemocrático que aglutina a grupos locales y cuya importante misión fue la de monitorear las elecciones presidenciales, evidenciando, como anticipamos, una experiencia participativa que, en realidad, habría de resultar innecesaria si el centro del poder tuviera un funcionamiento adecuado.

Con el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se continuará con las experiencias puntuales: la generalización de experiencias sobre autogestión en espacios naturales, o medidas adoptadas en la política urbana (que cuenta ya con una trayectoria), y que pretende canalizar la participación de las organizaciones solicitantes de viviendas; finalmente, también en el ámbito educativo se darán ciertas experiencias participativas, con los Consejos Sociales de Participación. El Plan Nacional de desarrollo zedillista supondrá una multiplicación de espacios de participación, con la necesidad de un marco regulatorio que alienta diversas actividades como las más amplias – con un sentido de base –, dirigidas a la lucha por los derechos civiles y políticos, la gestión de proyectos sociales, y la actuación desde lo privado para intervenir en lo público.

La reforma electoral de 1996, donde se busca la plena competitividad del proceso electoral a nivel federal, supone una oleada para la dinámica participativa. Aludimos al nacimiento del IFE, que implica una gestión autónoma por la ciudadanía, pues los “Consejeros Ciudadanos” llevan la dirección burocrática y les corresponde el nombramiento de las personas encargadas de la organización de las elecciones federales en los Estados (en los Consejos Locales). Estos a su vez nombran a los encargados en los 300 distritos electorales. Pero el problema vendrá cuando en 2003 se pierda la relación de confianza y el apoyo entre consejeros (distritales, locales, nacionales).

Estamos, pues, en una nueva etapa de experiencias participativas pero, en efecto, sin un modelo serio democrático-participativo.

La Ciudad de México, se ha dicho en repetidas ocasiones, representa una “isla” en muchos y variados ámbitos si se observa desde el conjunto del Estado Federal. Y en este tema no podía ser menos. En efecto, en 1997, con el triunfo del PRD, se impulsará un interesante movimiento participativo. Es el momento en que el “Equipo Pueblo”, junto con organizaciones civiles, procede a la creación de diversos grupos que se involucran en la política local. Pero el hándicap en esta ocasión procede de la circunstancia de que se maneja un concepto de participación como lugar de encuentro entre gobiernos y grupos organizados que formalizan consultan en consejos, pero que no consiguen escapar de las lógicas particularistas y clientelares. De tal forma que los programas elaborados son vistos como una mera fuente para la captación de recursos, dando lugar a una dinámica no poco infrecuente cual es la de la “profesionalización de la participación”. Todo ello teniendo en cuenta, además, que no se involucra a toda la comunidad y que se depende en exceso de diversos agentes externos.

No obstante la experiencia anterior, asistimos, en esta etapa, también a la primera Ley de Participación en México: la Ley del Distrito Federal de 1995 (curiosamente aunque en ese momento la ciudad se transformaba para convertirse en una entidad federativa incompleta). Una norma que disponía la

elección de los delegados vecinales, con el problema, no obstante, de que dichos delegados tenían funciones irrelevantes y que supuso un cierto fracaso en unos objetivos que parecían ambiciosos: sólo el 6% del padrón votó, lo que quizá indujo, con el nuevo Gobierno en la ciudad de Cuauhtémoc, a una reforma de la normativa (1998) que introdujo “otro modelo”: nuevas formas de participación más bien orientadas hacia la democracia directa (iniciativa popular, referéndum y plebiscito, consulta y colaboración vecinal, entre otras), e ignorando otras posibilidades.

Coincidiendo más o menos en el tiempo con dicha reforma se aprobaría la Ley de Jalisco (1998), orientada, sin embargo, simplemente hacia las fórmulas de democracia directa, y auspiciada por el PAN. Aunque no parece existir un convencimiento social pleno sobre este tipo de democracia (la directa, pues a nuestro juicio no es propiamente participativa), parece surgir en la academia y en la sociedad el debate, recepcionado políticamente – como ha podido observarse – por el PAN y el PRD. Y, en una lógica que parece ser típica de los niveles intermedios en las formas territoriales descentralizados – como también ha ocurrido en España –, otros diversos Estados federados comenzarán un proceso de “imitación”, de tal forma que en pocos años buena parte de las entidades federativas tendrá sus propias Leyes de Participación<sup>8</sup>. Y ello en un movimiento quizá un tanto precipitado, pues no parece observarse una mejora sustantiva de unos Estados a otros, lo que hubiera sido lógico de existir un cierto debate reflexivo entre unas normas y otras<sup>9</sup>.

Las experiencias participativas sectoriales, no obstante, continúan en este periodo su andadura. Ha de citarse, de este modo, la iniciativa del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, que lleva a cabo una especie de asesoramiento a municipios ganados por la izquierda, pero cuyo apoyo es no obstante frágil, pues la problemática – que debió preverse – de la prohibición de reelección de alcaldes impide la continuidad de este tipo de políticas. No se observa, por ello, una influencia decisiva.

El PAN, por su parte, lleva a cabo una experimentación en diversos municipios, con los llamados “martes ciudadanos”, consistentes en el ofrecimiento por parte de los gobiernos municipales, los martes de cada semana, de audiencias públicas, que parecen ser, a pesar de ello, también insuficientes. Continúa, por lo demás, la práctica del impulso participativo en temas de planeación (Consejos de Planeación Municipal), que implican una cogestión con

---

<sup>8</sup> Las entidades federativas han ido aprobando de forma intensa en los últimos años diversas leyes de participación ciudadana (con contenidos heterogéneos y haciendo primar los instrumentos de democracia directa), acompañadas en buena parte de los casos con normativa en materia de transparencia y protección de datos.

<sup>9</sup> Es bien cierto, sin embargo, que quizá en España ese movimiento reflexivo es producto, ya no tanto de la toma de conciencia de su necesidad, sino más bien de la propia crisis económica (y fundamentalmente institucional y, en consecuencia, sistémica que por pura practicidad ha frenado una multiplicidad de iniciativas a las que parecían apuntar sus normas institucionales básicas: los Estatutos de Autonomía.

la sociedad civil, pero que no consigue eliminar los particularismos propios de estas fórmulas participativas.

Con el Gobierno de Fox (2000), la democracia participativa vuelve a estar en la mente de la clase política (de donde en realidad, a nuestro juicio, no desaparece, aunque no sea lo que se espera de ella). Pero, de nuevo, también las experiencias participativas parecen evidenciar efectos mínimos, pues ni sirven para legitimar al propio poder político, ni suponen una democratización de la vida pública. Suele aludirse, en esta etapa, a ciertos episodios que pueden concebirse, de un modo u otro – pues la democracia participativa suele utilizarse para las más variadas y variopintas experiencias, a nuestro juicio más allá de lo que el concepto en sus estrictos términos implica –, como sectoriales e insuficientes. En efecto, se crea el Instituto de la Mujer, pero con funciones más de carácter social y asistencial, y se elabora un cuerpo normativo sectorial ligado al desarrollo social mismo, poco eficaz, disperso, y que depende en demasía del voluntarismo y la fe de cierto funcionariado.

Por su parte, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública (2002) crea el IFAI, que no obstante nace con un déficit de autonomía constitucional –lo que a nuestro juicio no debería representar un problema para su funcionamiento efectivo –, aunque es bien cierto que tiene autonomía política efectiva. No pensamos, por lo demás, que ese déficit de autonomía constitucional sea el que ha generado un menor contacto con la sociedad civil (menor que el que tuvo el IFE con los movimientos prodemocráticos).

Las experiencias locales – puntuales y con problemas endémicos que en nuestra opinión están más ligados al autonomismo local –, como es la creación en el Estado de Sonora de una contraloría social y de transparencia, vuelven a evidenciar la excesiva dependencia del voluntarismo del funcionariado integrado en la Secretaría de la Función Pública. Por lo demás, piénsese en las experiencias concretas de ciertos municipios como Monterrey o Tijuana, sin evidente trascendencia nacional – ni quizá tampoco con un necesaria y conveniente irradiación hacia otros territorios –, que resultan innovadoras, con mecanismos como las consultas y los martes ciudadanos.

Si observamos, asimismo, otros episodios participativos, como los de Ciudad Mendoza (parlamento ciudadano) o de Cuquio, en Jalisco (asambleas populares y decisiones públicas), vemos reiterarse una parecida problemática: la dependencia hacia el voluntarismo del Alcalde de turno, e incluso el protagonismo de la propia sociedad civil, que parece tomar el mando en estas experiencias.

En este contexto actual, tenemos, pues, una proliferación sectorial de experiencias participativas, pero sobre todo instrumentos participativos fijados en normativa “regional” (en los Estados federados), prácticamente generalizados en todo el territorio, orientados hacia una determinada concepción de la participación (más directa que propiamente participativa), simultaneado con experiencias locales puntuales – no fijadas como auténticas políticas públicas municipales –, y donde no acaba de vislumbrarse ni una decisiva mayor

legitimidad del gobernante y, por ende, de la democracia misma – sin que, a nuestro juicio, dicho funcionamiento de la democracia participativa vaya a tener repercusiones serias sobre el momento electoral mismo – ni una plena eficacia decisional en la misma política cotidiana.

### *Participación ciudadana e institucional. El contenido de la participación*

Desde el anterior contexto histórico, procede dar un paso más para atender al contenido mismo de la participación ciudadana, atendiendo para ello a diversos elementos de referencia.

Quizá el primer elemento clave para el análisis sea el relativo a los objetivos y fines de la participación, donde hay de partirse de la idea de que más allá de la configuración normativa de la democracia participativa en su esencia – básicamente a través de los Estados federados –, se observa todo un aparato conceptual – fijado igualmente en diversa normativa – que sirve a la democracia participativa misma. Hablamos de términos como los de rendición de cuentas y transparencia (Sosa, 2011), el primero entendido como fin en sí mismo, y el segundo como medio.

Al margen de un análisis exhaustivo sobre ambos conceptos, que trasciende el propósito del presente estudio, conviene no dejar de lado que el éxito de la democracia participativa depende del encaje de las denominadas “rendición de cuentas horizontal” y “vertical” (O’Donnell, 2007, p. 85 ss). Así, nos referimos a la necesidad de que exista, por un lado, una necesaria rendición de cuentas horizontal que implica el ajuste en el sistema estatal (en los diferentes niveles de gobierno, en realidad): entre las instituciones “de balance” – las que integran el núcleo duro de la división de poderes – y las “asignadas” o “auxiliares” – donde encontramos más bien instituciones de control –. Todo ello debiendo considerar que, a un mayor fracaso de las instituciones de balance, se observará, muy probablemente, una proliferación de instituciones asignadas. Expresado de otro modo, la proliferación de instituciones “asignadas” no es garantía automática de mayor democracia y control sino, en muy buena medida, síntoma de una democracia debilitada o no capaz de articular aquella a través de los mecanismos clásicos. Pero, por otro lado, habríamos de referirnos a la rendición de cuentas “vertical”, articulada básicamente a través del principio representativo, y donde el contexto latinoamericano encuentra un hándicap rotundo: el momento de la votación no representa propiamente una evaluación – dado que no existe reelección –, sino sólo una autorización. De otra parte, el principio participativo, que se hallaría igualmente, aunque con una menor intensidad por la propia historia democrática mexicana, en este genérico concepto de la rendición de cuentas vertical, también parece ofrecernos algún deficiencia, ya que se suele pensar que sólo existe propiamente participación si ésta es entendida en un “sentido fuerte” que, por su propia naturaleza y en nuestra opinión, no representa su característica natural: la idea de sanción. A nuestro juicio cabe, no obstante, otra perspectiva que permitiría cumplir también

con la filosofía que impregna la rendición de cuentas vertical: la propia bidireccionalidad a la que venimos refiriéndonos.

En resumidas cuentas, parece obvio pensar que el éxito de la democracia participativa depende, en buena medida, del éxito de la rendición de cuentas en general, y de que ésta sea una realidad, aunque ello no debería ser necesario apuntarlo, pues el propio Estado de Derecho implica, no sólo una aplicación de la ley, sino también una configuración de la misma acorde a los principios y objetivos que la presiden.

Con todo, conviene observar que mientras el punto de partida – las leyes de transparencia y acceso a la información pública – han sido relativamente exitosas en México, generando un aceptable consenso, no podemos decir lo mismo de las leyes de participación ciudadana. La confusión, sin embargo, cuando parece que se accede a esta especie de “escalón superior” de la democracia, es mayor. Y ello porque el problema es que, en esta normativa, no hay propiamente un proyecto político participativo, sin que ayude al mismo el modelo territorial existente. Se trata, por ello, de que esta incipiente normativa no quede convertida en una simple “moda”, aprovechando, sin embargo, que aquella ha servido a buen seguro, para abrir los espacios públicos y el debate sobre una forma más de abordar la democracia misma. En cualquier caso, sí destaca la complitud de los objetivos que presiden las normativas de las entidades federativas mexicanas, pues no pretenden solo aplicar y regular instrumentos democráticos (de democracia directa, en realidad), sino también instaurar un auténtico principio participativo, al señalar que se trata de promover, fomentar y regular la organización y la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales, la consecución de un régimen de transparencia del poder público, la colaboración en la función pública y la instrumentación de una política de desarrollo comunitario. Los objetivos son, pues, ambiciosos.

Desde otro punto de vista más concreto, en segundo lugar, es posible distinguir la participación orgánica y la funcional, teniendo en cuenta que, respecto a ésta última, la normativa de las entidades federativas parece no centrar su atención en auténticos procesos participativos y sí en instrumentos puntuales y unidireccionales para la participación.

Respecto a la participación orgánica, el aparato institucional para la participación ciudadana resulta igualmente relevante, quizá por el carácter profuso con que es utilizado. Ahora bien, no todas las instituciones sirven en general del mismo modo a la propia participación. A nuestro juicio, es cierto que puede resultar imprescindible contar con el intervencionismo – que no interferencia o manipulación – institucional. Ahora bien, más que escoger la institución para luego otorgarle competencias específicas, es oportuno considerar los roles a desempeñar para así luego encajar en ellos la institución idónea, de conformidad con su naturaleza y con su capacidad para mostrarse eficaz en dicho cometido.

Así, tomando ahora como referencia algunas experiencias europeas,



partiremos de la idea de que ha de valorarse más bien qué institución resulta la más capaz para ejercer alguna/s de las siguientes tareas:

- De “liderazgo” de la participación: resulta evidente tanto que el modelo participativo constituye la apuesta de un Gobierno determinado, como que su puesta en práctica recae, en muy buena medida, en quien dirige la política.

- De “coordinación” y “guía” de la participación: pues será precisa una planificación ordenada de la puesta en práctica de los instrumentos de participación ciudadana. Ponemos como ejemplo, por el interés que despierta en Europa, el caso de la “Autoridad” toscana, o el Núcleo Técnico de integración con las autonomías locales en Emilia-Romagna.

- De “mediación” de la participación: cuando se trata de aunar voluntades para que las propuestas ciudadanas tengan el respaldo, consigan el compromiso, o lleguen a ser tomadas en consideración – lo que no se traduce en pura aceptación – por los poderes públicos. Piénsese en el liderazgo que pueden ejercer las entidades federativas respecto a los entes locales. Y, en Europa, el papel del Técnico de garantía en materia de participación en el caso de la Emilia-Romagna.

- De “seguimiento” de la participación: en tanto podrá ser necesario dar apoyo y buscar la coherencia de la actuación de cada uno de los diversos instrumentos participativos puestos en práctica, en una especie de “gobierno” del proceso en concreto – y de todos en su conjunto –. De nuevo, la experiencia europea nos invita a la reflexión: así, por ejemplo, el *Comité de Pilotaje* en la experiencia francesa o en la Ley de la Emilia-Romagna, o los Consejos de Ciudadanía.

- De “evaluación” de la participación: pues la eficacia de la participación ciudadana debe poder medirse para evaluar su eficacia, tanto *ex ante* (a través de un diagnóstico y de un análisis meditado de las diversas acciones) como *ex post* (para valorar hasta qué punto ha respondido a los objetivos fijados al inicio). Piénsese en los consejos de ciudadanía en la experiencia española o, en Italia, en el propio Parlamento en su sesión anual en el caso de la Ley de la Emilia-Romagna.

Si aplicamos estos esquemas a las normativas de las Entidades federativas mexicanas observaremos, en general, diversos modelos. Así, encontramos normas que disponen un listado cerrado de instituciones para la participación. Pero no es infrecuente, de todos modos, depositar diversas tareas de las anteriores en los Institutos Estatales Electorales (que suelen acumular el protagonismo, pues sirven para organizar, desarrollar y computar los más diversos mecanismos de participación ciudadana); y finalmente, recuérdese, en tal sentido, que algunas leyes mexicanas dejan este espacio institucional sin cubrir. Pero quizá, fuera de esta práctica de los Institutos Electorales, sean las leyes de Morelos y de Coahuila – y por supuesto, la de México DF – las que más espacios institucionalizados para la participación ofrecen, lo que no significa que quede garantizado con ello automáticamente un ámbito pleno para la

bidireccionalidad con el poder público. Dependerá, en buena medida, de la configuración particular de cada institución, aunque es bien cierto que esta proliferación de instituciones específicas para la participación no ha sido generalizada. Y es que, intentando interrelacionar las experiencias europeas con la mejicana, quizá falte en esta última una mejor toma de conciencia sobre las misiones a cumplir por las instituciones implicadas en democracia participativa, pareciendo que el poder público ha preferido, en la lógica latinoamericana que apuntamos, abusar para ello de instituciones ajenas (auxiliares) al núcleo de poder político.

Por lo demás, cuando de accionar los instrumentos de democracia directa se trata, estamos más bien ante mecanismos que, en líneas generales, parecen escapar a la lógica participativa de la que venimos hablando, pues en realidad son instrumentos que, por su propia naturaleza – en tanto no es común hallar en las mismas la bidireccionalidad que demandamos –, van a depender del decisionismo de los Ejecutivos y, en particular, de la figura de los gobernadores.

Nos referimos, en tercer lugar, a los contenidos propios y nucleares de la participación, donde al margen del predominio de instrumentos unidireccionales, básicamente centrados en estrategias de democracia directa, interesa dar un paso más para observar el nivel de compromiso que conlleva la participación.

Aunque existen muchos y variados estudios al respecto, partimos de una idea de participación en grados, dentro de los cuales ubicamos los distintos mecanismos que han sido utilizados, de una forma u otra, en la legislación aprobada en México. Así, en una graduación que va de la menor a la mayor participación decisional, se alude a los siguientes (Olvera 2009, con cita de Isunza y Hevia):

1) La contribución a la formación de las políticas públicas, que impliquen una labor de información de la sociedad hacia el propio ente público. Un ejemplo lo tenemos en las quejas ciudadanas.

2) La labor de transparencia que se proyecta desde el Estado hacia la sociedad misma, pudiéndonos referirnos, por ejemplo, al IFAI en tanto lidera esta actividad.

3) La tarea de mera comunicación entre los sujetos afectados y/o implicados, sin que pueda decirse que encontramos una actividad decisional. Es el caso de los Consejos Consultivos.

4) Los mandatos que se proyectan desde un sujeto a otro, como puede observarse en el caso de los Consejos Ciudadanos y de control y vigilancia – las llamadas contralorías –.

5) La tarea de transferencia de actividad de un sujeto al otro, como ocurre en el denominado programa Oportunidades.

6) La propia cogestión de políticas públicas, compartidas de este modo entre ciudadanía y poder público, que se observa en el funcionamiento y espíritu mismo del IFE.

En esta dinámica expresada en líneas anteriores se observaría, pues, en clara ascendencia, capacidad decisional en los grados 4, 5 y 6. Pues bien, la normativa federal incide básicamente en aquellos grados donde se produce un intercambio de información, de transparencia, y de comunicación, siendo las experiencias siguientes más bien escasas y poco relevantes. Y, si se atiende al nivel de los Estados, se incrementaría el 4º grado, proliferando las instituciones de democracia directa, aunque las dificultades para su implementación son notables, dada su escasa funcionalidad.

Contrastemos, no obstante, este esquema anterior con la denominada “escalera de la participación” de Sherry Arnstein, que a nuestro juicio resulta incluso más incisiva para observar en qué medida está existiendo o no auténtica participación. Este autor alude a las siguientes posibilidades (Arnstein, 1969):

Los grados 1 a 3, que implican una “falsa participación”. Así, encontramos lo siguiente:

1) Una participación “manipulada”. El poder público utiliza a la ciudadanía para realizar acciones públicas que no entiende ni que posiblemente le interesan. A modo de ejemplo, determinadas campañas políticas.

2) Una participación “decorativa”. La ciudadanía es un complemento o un accesorio del poder público, de tal modo que aquella luciría al objeto de mostrar los beneficios y virtudes de una determinada política pública. Por ejemplo, en determinadas campañas publicitarias.

3) Una participación “simbólica”. En acciones donde la participación ciudadana es sólo aparente. Piénsese en los parlamentos infantiles, si se da el caso de que los menores son entrenados por adultos para aparentar algo que no es producto de un proceso reflexivo o maduro.

Los grados 4 a 8, sin embargo, ya implican una participación más satisfactoria, aunque en diversos niveles, y sin que la democracia participativa plena se halle satisfecha, a nuestro juicio, solo con el cumplimiento de algunos de dichos grados, pues en nuestra opinión se trataría de ser consecuentes con la participación que se está llevando a cabo, sin vender cualquier tipo de participación como aceptable o como una panacea democrática total. Al respecto, hemos de aludir a lo siguiente:

4) Participación de “asignados pero no informados”. La ciudadanía participa pero no está informada. Un ejemplo se da cuando la ciudadanía ha de llevar a cabo una determinada obra o gestión pública – una infraestructura –, pero aquella no tiene información de lo que va a generar.

5) Participación “con información y consulta”. En este caso, hay información y la ciudadanía toma las decisiones pertinentes. Es el caso de muy buena parte de los mecanismos participativos existentes, por ejemplo, en la normativa federativa mexicana.

6) Participación “en ideas de agentes externos de desarrollo compartidas con la población”. En este caso, dichos agentes se incorporan a la participación y se comparte con la ciudadanía. Caso de organismos con intervención experta o del propio poder público.

7) Participación “en acciones pensadas y ejecutadas por la propia población”. Se pierde, en el presente caso, el apoyo de los agentes externos. Y existe participación aunque, a nuestro juicio, se ha de ser consciente de que la ciudadanía misma ejerce de sustitutivo – que podrá ser más o menos correcto – del propio gestor público en ocasiones.

8) Participación “en acciones pensadas por la propia población y que han sido compartidas con agentes externos de desarrollo”. En el presente caso es donde la bidireccionalidad se da en un sentido más acusado. Se trata del nivel superior de la participación y de la tendencia idónea.

Efectivamente, de una valoración de ambas perspectivas, podemos señalar que la no coincidencia obedece, en efecto, a una necesidad de profundizar en los elementos que venimos reclamando para la democracia participativa: bidireccionalidad y compromiso. De este modo, no es que se trate tanto de que los últimos escalones de la participación sean los únicos aceptables, pero sí de observar que un modelo participativo pleno y avanzado no puede limitarse a los bajos escalones, y menos mostrando una apariencia de auténtica y real participación ciudadana.

Concluimos, pues, señalando que las experiencias existentes – menores que lo que la norma parece apuntar – son escasas en los campos decisionales o más cercanos a la bidireccionalidad, y que priman más bien los contactos, en general, comunicacionales. Pero además, la existencia de los grados a que aludíamos al inicio no garantiza una realidad efectiva, si nos hacemos preguntas y sostenemos afirmaciones como las siguientes:

- ¿Cuál es la posibilidad efectiva de quejarse?
- Informar no es sólo poner a disposición, sino llevar a cabo una información elaborada y bien construida, pues se corre el riesgo de que el derecho sea utilizado – y con ella la política pública que se implementa a su amparo – como un mero instrumento de poder, con opacidad y confusión, para no cumplir la norma o hacerlo solo de modo imperfecto.
- ¿Quién se comunica? Lo que nos lleva a interrogarnos a continuación sobre los riesgos de la aparición en escena de los profesionales de la participación. Y aquí nos serviría el volver a la idea recurrente del Estado fallido como categoría a reformular, pues incluso en Estados Unidos no ha sido infrecuente observar cómo la Iniciativa Legislativa Popular es utilizada – monopolizada, incluso – por determinadas empresas.
- ¿Se co-gestiona desde el principio de la igualdad de oportunidades?

Al observar la normativa mexicana existente – la relativa a los Estados federados – se constata, más allá de si se cumplen las premisas anteriores, un claro predominio de la unidireccionalidad y de instrumentos de democracia directa. El referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta vecinal o la colaboración – que, por ejemplo, aparecen en la Ley del Distrito Federal – son una buena muestra de ellos. Es cierto, por lo demás, que en un intento por precisar conceptos, por algún sector se ha intentado deslindar la figura del referéndum y otras afines (democracia directa por antonomasia) de otras que la

mayor parte de los desarrollos normativos parecen querer englobar en la denominada “democracia participativa”: foros, paneles, sondeos, iniciativas populares, espacios de debate, la consulta vecinal, jurados, consejos consultivos ciudadanos, etc., en sus más variadas denominaciones. Esta delimitación se ha llevado a cabo señalándose que, mientras el referéndum o el plebiscito son llamadas “solemnes” al cuerpo electoral, a través de un procedimiento en el que se garantiza el cumplimiento de una serie de requisitos legales semejantes al derecho de sufragio y que afecta al conjunto de la ciudadanía, en la denominada “consulta popular” – donde estarían todos los mecanismos citados – no tendría por qué darse esta última circunstancia, tratándose de conocer la “opinión” de la ciudadanía sobre cualquier aspecto de la vida pública. A pesar de esta, en principio, nítida diferenciación, lo cierto es que también se sostiene que en realidad la consulta popular vendría a ser “el género”, mientras el referéndum o el plebiscito serían “la especie” (Alvarez Conde, 2010, p. 94 ss), lo que significaría que la consulta popular y el referéndum integran un mismo modelo democrático, el directo, configurando todos estos instrumentos desde la mera idea de “consulta” a la ciudadanía.

A nuestro juicio, y apuntando hacia un mayor mérito de la normativa existente en los Estados federados, sin embargo, sólo el referéndum o el plebiscito vinculante suponen otorgar esa “capacidad decisional” definitiva a la ciudadanía, articulándose así como auténtica democracia directa, mientras el resto de consultas (entre las que incluso englobaríamos el referéndum no vinculante), son en realidad “democracia participativa” aunque limitada – al ser unidireccional –, pues la capacidad decisional última recae en el poder público y no en la ciudadanía.

En efecto, ha de señalarse que, frente a la mayoría de normas mexicanas que tendrían ese perfil unidireccional, en algunas otras, el referéndum es vinculante con ciertos porcentajes de participación<sup>10</sup>. Se trata, pues y en principio, de un esfuerzo significativo por la bidireccionalidad, sin embargo hablamos de porcentajes absurdos en algunos casos, teniendo en cuenta que, como anticipamos, la participación en las urnas es del 50% del padrón, resultando incomprensible que las cifras que se pretenden para la democracia participativa sean similares. Y por ello, la regulación es un intento, en realidad, fallido y vacío de contenido.

De no menor intereses son, por otro lado, en cuarto lugar, los instrumentos reguladores de la participación ciudadana (de *hard law* o *soft law*). La discusión sobre la elaboración de leyes de participación ciudadana es uno de los primeros grandes debates que surgen de la iniciativa de impulsar la participación ciudadana, pues no escapan a la crítica doctrinal los nefastos efectos de una ley ineficaz o que se convierte, en definitiva, en mero papel mojado. Desde luego, se trata de una opción ligada al modo de ejercicio del gobierno que pretende la regulación con cierta vocación de permanencia (a

<sup>10</sup> Así, los casos de México DF, Tamaulipas, Baja California, y Coahuila.

través de una norma de rango legal), todo ello debiendo constatarse que, en ocasiones, las experiencias participativas locales pueden haber influido en las posteriores normas de rango legal.

Desde luego, el uso de normativa *hard law* parece ser la tónica dominante si se analizan las experiencias participativas en los Estados federados (no así en los niveles locales, donde son evidentes ciertos riesgos, como los de su conversión en una política personalista o de legislatura). Ello conlleva ciertamente notables virtudes traducidas, básicamente, en que representa la fijación de una serie de regulaciones que trascienden la idea, en consecuencia, de una mera política de legislatura, permitiendo que, a partir de una norma con rango de ley, pueda hacerse realidad la participación ciudadana como “auténtico derecho subjetivo”. Por ello, en principio, el objetivo sería la elaboración de una norma que tiende a erigirse en una “Ley-código” en la materia, con un claro efecto transversal por su incidencia en multiplicidad de políticas públicas. Pero, por ello mismo, es irremediable plantear el tema de su eficacia jurídica y la posibilidad de que la norma tenga un desarrollo y aplicación real y efectiva, pues si bien resultará complejo que sea capaz de articular auténticas “obligaciones” y “prescripciones jurídicas” respecto a los poderes públicos, ello no redundará sin más en su ineficacia. A nuestro juicio, la idea de sanción perfecta para este tipo de normas es errónea, debiendo perfilarse más bien como regulaciones que prevean auténticos “incentivos institucionales” para la participación ciudadana<sup>11</sup>. Y es que sin estos incentivos (un ejemplo de ellos, la labor de apoyo de las instituciones públicas para la tramitación y gestión de una iniciativa legislativa popular en la Ley de Coahuila), es posible que estas normas queden plagas de “principios”, con un carácter excesivamente “general”: muchos principios y definiciones o conceptos, y pocas acciones eficaces y reales para la participación ciudadana, lo que lleva a que la concreción posterior de la norma sea la que determine su auténtica eficacia, dependiendo en exceso del voluntarismo político.

Ahora bien, la mera existencia de la norma no garantiza su funcionalidad, pues la escasez de prácticas reales se pone en evidencia a partir de los estudios sociológicos existentes, lo cual debería llevar a preguntarnos qué otros efectos pretende el legislador. Pero el debate, de todos modos, ha de llevarnos más lejos, pues si no hay un proyecto democrático “integral”, resultará complejo que la ley cambie la realidad misma. El riesgo de convertirse en “letra muerta” es evidente.

Más allá de los anteriores aspectos formales – lo que no implica escasa importancia –, está la discusión, en quinto lugar, en torno a los principios orientadores de la democracia participativa. Paradójicamente, la demanda de participación ciudadana – que tiene su reflejo en normativa inmediata – crece

---

<sup>11</sup> En Europa, el ejemplo clásico es el de las leyes italianas de las regiones de la Emilia Romagna y de la Toscana; y en España la ley guipuzcoana (no así otras normas autonómicas españolas que, en su contenido y por el predominio de la unidireccionalidad y de una idea de sanción que es imposible de lograr, se acercarían a las normativas de los Estados mexicanos).

más que la institucionalización política al efecto, pues los principios orientadores que encontramos en estas normas requerirían de unas mayores dosis de compromiso. La fiebre participativa, en tal sentido, entra en una peligrosa espiral que debería tener un desarrollo más comprometido (Montes de Oca, 2011, p. 10 ss).

En efecto, de la conjunción de diversos factores a los que venimos aludiendo, podemos concluir en una significativa falta de autenticidad, lo cual es lógico si se es consecuente con las estrategias y mecanismos por los que se ha optado. Por ello, deviene imprescindible la reforma de la legislación para “rebajar” las pretensiones, ser consecuente con el uso moderado que la propia naturaleza de los mecanismos instaurados implica, y así, en definitiva, poder recuperar la participación como espacio real de intercambio democrático. Existe, en resumidas cuentas, poco proceso participativo bidireccional en la legislación existente.

Y es que no podemos dejar de constatar que es preciso desechar la posible idea sobre la panacea que se pretende representen algunos mecanismos de participación ciudadana “privilegiados” y que encontramos en las normativas estatales (mecanismos a los que estamos aludiendo, y que son básicamente – con excepciones – de democracia directa y de carácter unidireccional). Como muestra la práctica comparada – y la experiencia española puede ser un buen ejemplo<sup>12</sup> –, instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular muestran la excesiva fe depositada en las mismas, pero al tiempo el excesivo costo y esfuerzo que requieren, por lo que los resultados son desalentadores.

Ahora bien, existe una puerta abierta a la esperanza, pues observando la Ley de Coahuila encontramos esfuerzos meritorios: en efecto, la posibilidad de que el poder público, en determinadas fases, apoye con su aparato burocrático la elaboración o la tramitación misma de la norma.

Por lo demás, desde la lógica de los principios que encontramos en toda esta normativa, también hay mecanismos que se pretenden configurar como democracia participativa – piénsese en las Oficinas de Quejas a las que se hace mención en la Ley de Tamaulipas – y que, desde la opción que venimos manteniendo, no son propiamente democracia participativa. La ambigüedad o indefinición presente en los principios que rigen esta normativa pueden generar este tipo de regulaciones. Otro ejemplo lo hallamos también en la Ley de Veracruz, pues se alude a órganos auxiliares para la participación ciudadana, con la mención a algunos que propiamente no lo son: el caso de las comisiones municipales, las asociaciones civiles, los jefes de manzana, o los patronatos de vecinos. E incluso la propia Ley de Coahuila adolece en ciertos puntos de una cierta indefinición, pues existen evidentes riesgos de duplicidad en la regulación de diversos Consejos de Participación.

---

<sup>12</sup> A nivel estatal solo una iniciativa legislativa ha prosperado en más de 30 años, de más de 60 iniciativas impulsadas; a nivel autónomico las cifras no son más alentadoras.

Centrándonos en otro aspecto clave, habríamos de interrogarnos respecto a los efectos sobre la decisión: transparencia, consulta o toma de decisión misma.

El moderado efecto o impacto democrático es una de las primeras premisas de estos instrumentos. La mera puesta a disposición de este arsenal participativo en la ciudadanía no parece ser una garantía de una mayor afección democrática. En consecuencia, parece pues que se requieren elementos adicionales. Por lo demás, y a menos que en la clase política exista un convencimiento pleno – es decir, una consolidada cultura democrática –, tampoco pensamos que un modelo democrático-participativo fallido pueda tener consecuencias directas sobre la abstención, por ejemplo, en los procesos electorales. Lo lógico parece ser – y así también ocurre en el sistema político español – que el deficiente uso de esta política – convertida la norma en papel mojado – no tenga consecuencia alguna sobre la democracia representativa, pues el poder público parece sentirse incómodo con políticas públicas que no dejan de suponer una autolimitación para el mismo agente político que las aprueba. Por ello el desuso de esta política simplemente parece que tenderá a pasar desapercibido entre la clase gobernante pero también entre la oposición.

Por su parte, partiendo de lo que señalábamos en páginas anteriores, cuando constatabamos que existía una cierta bidireccionalidad desde el momento en que los instrumentos de democracia directa eran vinculantes pero que los altos porcentajes exigidos convertían aquellas en una ilusión, se llega a la conclusión, al abordar este punto, de la ineficaz influencia sobre la decisión final, que queda entonces en manos del poder público sin más. Falta, en líneas generales, una fase de “retorno”. Obsérvese en tal sentido, incluso, una de las últimas normas aprobadas: la Ley de Participación para el Estado de Oaxaca (2012), que regula la institución del plebiscito, del referéndum, con toda una serie de previsiones legales dirigidas a la celebración de cada uno de ellos, pero sin prever cuál es el efecto de la participación ciudadana final (excepto en lo que atañe a la revocación de mandato, que por su naturaleza conlleva el cese del mandato del gobernador, una vez celebrada la consulta, para la cual se exige que la participación sea superior a la que se obtuvo en la elección en la cual fue electo el Gobernador, así como que el número de votos a favor de la revocación sea superior al que obtuvo aquél). Es cierto que, por ejemplo respecto a las audiencias ciudadanas, además de levantarse un acta, las autoridades convocantes están obligadas a responder por escrito a las peticiones de los solicitantes, pero se omite toda referencia a la “motivación”, con lo cual el contenido de dicha respuesta podría dejar mucho que desear desde la perspectiva bidireccional a la que apuntamos. Si observamos, de otro lado, la institución del cabildo en sesión abierta la bidireccionalidad vuelve a retraerse, pues solo se exige levantar un acta. Y finalmente, en lo que atañe a los Consejos Consultivos Ciudadanos, de nuevo la normativa no contempla previsión alguna sobre el retorno de las opiniones expresadas por las personas expertas convocadas.



Es cierto, por lo demás, que alguna norma parece representar la excepción a la regla, debiendo tomarse como ejemplo de un mayor engarce del poder público con la ciudadanía misma. Aludimos, en particular – y de nuevo – a la Ley de Coahuila. Sin ánimo de desarrollar, parece que podemos ir deduciendo que se trata de una norma más comprometida: disponiendo una reducción de plazos a las autoridades para la respuesta, disponiendo formas alternativas de acceso ciudadano, y estableciendo vías de impugnación más directas ante el rechazo de las pretensiones ciudadanas.

Finalmente, en un *iter* lógico, llegaríamos al estudio de los controles y la evaluación en la ejecución de la decisión. De un análisis general de los diversos instrumentos, falta como venimos señalando un efecto retroalimentativo entre la puesta en práctica de aquellos y su posible influencia en la decisión pública final, pudiendo hacerse las siguientes valoraciones:

a) Consultas ciudadanas: adolece de una fase de retorno, por lo que las autoridades no tendrían compromiso alguno respecto a lo expresado por la ciudadanía. Ello provoca que tengan en consecuencia un efecto limitado, pues solo serviría para pulsar la opinión, sin que pueda observarse una auténtica participación ciudadana con influencia directa en la decisión finalmente adoptada. En último término, la participación se queda en su fase inicial, por no resultar vinculante y porque es la administración quien decide cómo y en qué medida acepta la colaboración.

b) Asambleas ciudadanas, Audiencias públicas y recorridos de jefes delegacionales tienen igualmente un efecto escaso, pues el cumplimiento del mecanismo se logra con la actividad unidireccional del propio poder público. Una obligación de “oír” pero no de “escuchar”, lo que implicaría sin embargo una bidireccionalidad que no está garantizada por la norma. A nuestro juicio la democracia participativa solo es plena si se configura de este modo. Pero por el momento, esto no se cumple en la normativa aprobada. Y es que la rendición de cuentas, como concepto global, tampoco parece cumplirse en la última fase de este nuevo proyecto de participación ciudadana.

c) Experiencias pioneras. Al margen de la normativa del Estado de Coahuila, que sí parece atender a la noción de compromiso que demandamos, en México DF puede mencionarse la experiencia del Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas. Como evidencia Sandoval, se trata de una estrategia que parece alejarse de la plena participación exigida, “sin verdaderos consejos ciudadanos para la observación del gasto gubernamental y para el combate a la corrupción” (aunque los meros objetivos de “observación” nos parecen insuficientes), y más cercana a la experiencia de Bangalore – a través de “tarjetas evaluadoras ciudadanas”, de las que se ha señalado que se limitarían a una especie de sistema articulado de denuncia, de la que debería estar informado el poder público mismo (Sandoval, 2008, p. 34 ss) –. Esta misma autora apunta, con cita de otros autores, que ha de llegarse más lejos, con un conjunto estructurado de incentivos y castigos; pero, a nuestro juicio, se trata más de la primera que de la segunda opción. Y se constata, de otro lado, según venimos

señalando respecto a los posibles riesgos de estos instrumentos y de una imperfecta delimitación de la democracia participativa, que la unilateralidad parece imponerse, pues en el caso concreto del Observatorio, de nuevo se cae en la idea de medir simplemente la satisfacción ciudadana, antes que profundizar en la mecánica de un gobierno ciudadano liderado, como no puede ser menos, por el poder público.

En la lógica ya no sólo de reducir la desafección ciudadana sino de conseguir objetivos específicos de algunas realidades – como la mexicana, pero quizá también la española de los últimos tiempos – se halla la de profundizar en la democracia participativa para combatir la corrupción. El paso que quedaría por dar es, precisamente, el de insertar no solo nuevos mecanismos sino también los ya existentes, en otra dinámica según la cual, más allá de transparentar, la ciudadanía tenga ocasión de valorar de forma activa y comprometida, por ambas partes, los asuntos que a ambos atañen.

A partir de estas ideas cabe entonces reflexionar en qué medida los ordenamientos suelen configurar, de modo previo y analítico, un modelo participativo. Parece, como nos demuestran diversos estudios, y como ahora evidenciamos con la experiencia mexicana, que es complejo hallar un debate serio sobre dicho modelo, con carácter previo a la elaboración – normativa o en forma de políticas públicas – de instrumentos para la participación ciudadana. Pensemos, por centrarnos en el modelo mexicano, en que su historia está jalonada de experiencias sectoriales y problemas de mimesis entre experiencias regionales/locales dentro del propio Estado. Y es que, si bien la legislación de los Estados pudo haber servido para llevar a cabo dicho ensayo analítico, la práctica demuestra que no ha sido así, quizá con la salvedad de la Ley de Coahuila, sin lugar a dudas la más elaborada.

### **La importancia (idoneidad) del elemento territorial. Las correcciones a un federalismo de baja intensidad**

En los análisis en torno a la democracia participativa creemos, en nuestra opinión, que el estudio del factor territorial resulta de particular interés al objeto de dilucidar la eficacia y eficiencia de aquella (Tur Ausina, 2012, p. 159 ss), pues dicho elemento territorial combina satisfactoriamente la necesaria cercanía poder público-ciudadanía que la participación ciudadana exige, con las – en principio – aceptables posibilidades de gestión de asuntos públicos que los niveles territoriales intermedios poseen.

Pero dado que todo ello depende del modelo territorial existente, en tanto dentro de una misma tipología caben posibilidades muy diversas, la respuesta, pues, a dicha idoneidad parte, en primer lugar, de interrogarnos por el grado – cuantitativo y cualitativo – de descentralización que existe en un determinado sistema político. El caso mexicano nos sirve, pues, de punto de referencia para dicho análisis.

Así, en primer lugar, es importante considerar que en el modelo mexicano existe una tendencia acusada a desarrollar la política misma fuera de las propias instituciones, problema del que no escapan los Estados federados; lo cual constituye, a priori, un hándicap serio para el funcionamiento real y efectivo de la democracia participativa misma (Lechner, 1996).

Lo anterior se une, quizá en una de las enseñanzas más fructíferas que nos ofrece la experiencia mexicana – incluso por contraste con otras experiencias como la española –, a la existencia de una fuerte autonomía “política” y una débil autonomía “administrativa”. Esta dicotomía, sin embargo, la explicamos desde la dinámica latinoamericana (y no tanto desde los clásicos conceptos y parámetros europeos, con el federalismo imperante en este marco geográfico). Así, la referencia a la abundante autonomía “política” existente en el federalismo mexicano la entenderíamos aquí como una alta capacidad o maniobra política por parte de los entes descentralizados, por lo tanto excesivamente desvinculada de una política federal desde el punto de vista de los valores y principios jurídico-constitucionales, lo que vendría a explicar, por ejemplo, la multiplicidad de leyes de transparencia que existen al respecto. Y frente a lo anterior, destacaría la poca autonomía “administrativa” existente, la cual también entendemos en este momento – según la lógica latinoamericana – como la escasa capacidad de gestión de ámbitos materiales efectivos, lo que es debido a la falta de recursos con que cuentan los entes descentralizados, con la excepción de México DF. Todo ello acrecentado por el hecho de que, conforme se desciende en el nivel territorial, disminuye también el grado de falta de rendición de cuentas (Ugalde, 2011, p. 131). La dinámica tiende además a retroalimentarse en sentido negativo: estos déficits políticos, de responsabilidad y en materia de recursos repercuten en un escaso compromiso con la participación ciudadana, pues la ciudadanía percibe que el liderazgo y la decisión, de existir, están en el primero de los niveles territoriales, en el federal.

La consecuencia, como es bien conocido, es un “aparente” Estado Federal, materialmente “centralizado”, desde el punto de vista de la gestión efectiva de ámbitos materiales (Serna de la Garza, 2005, p. 12 ss)<sup>13</sup>, y escasamente coordinado desde el punto de vista principalista. Y quizá sea ello mismo lo que explique la proliferación normativa de leyes de participación ciudadana, excesivamente miméticas de unos Estados federados a otros (lo que contrasta, por ejemplo, con el caso español – un modelo federal “inverso” al mexicano –, donde la variedad de modelos participativos es muy diversa, formal y materialmente, entre Comunidades Autónomas).

También, desde el punto de vista territorial, ha de ponerse de relieve los interesantes movimientos participativos a los que aludimos, en México DF, en el año 1997, bajo el Gobierno del PRD, que supusieron el encuentro del Gobierno con diversos grupos sociales, pero que, no obstante, estuvieron jalonados de

---

<sup>13</sup> Contribuye a ello, por lo demás, la forma de gobierno presidencialista, extremadamente fuerte, característica del sistema mexicano.

diversos problemas (los cuales evidencian los clásicos riesgos que acechan, por lo demás, a la democracia participativa): así, la existencia de lógicas clientelares, la tendencia a que se produzca una profesionalización de la participación, y el hecho de que las dinámicas participativas no siempre implican a toda – ni siquiera a una aceptable o buena parte – de la comunidad. En cualquier caso, precisamente la situación particular de México DF, donde destaca la mayor descentralización respecto a otros territorios, permite explicar en buena parte que aquí se elaborara la primera ley de participación ciudadana y que la misma quizá haya tenido una implementación más satisfactoria que en otros niveles territoriales. En tal sentido, se destaca la sólida regulación de la normativa “preparatoria”, la relativa al acceso a la información y transparencia – por su amplia cobertura y por el extenso elenco de información que obliga a suministrar –, pero al tiempo, cuando se trata de valorar el paso siguiente, la democracia participativa en sí misma considerada, no puede menos que denunciarse igualmente la necesidad de que estas normativas tengan un contenido más avanzado, pues, de lo contrario, se cuenta con normativas previas elaboradas con limitados impactos en el decisionismo público (Eréndira Sandoval, 2008). En democracia participativa, pues, las normas son incompletas y tienen efectos limitados.

Con posterioridad, con la aprobación de las diversas legislaciones en los Estados federados, y por imitación unas de otras, la situación será particularmente diversa, pues se cae en el predominio de instituciones de democracia directa, y sin que, en consecuencia, pueda aludirse a normas evocadoras de una auténtica democracia participativa. En efecto, las diversas experiencias nos dicen que se prioriza el uso de instrumentos más opacos y unidireccionales (consultas ciudadanas), con el cumplimiento de los mínimos elementos de rendición de cuentas (informes anuales, audiencias públicas puntuales y recorridos de jefes delegacionales), apenas se usan los que más impacto público tendrían (referéndums, plebiscitos e iniciativas populares) y escasean las prácticas participativas bidireccionales y que implican un mayor compromiso (ausentes de la norma y, en efecto, de la propia práctica pública, pues ésta podría impulsar mecanismos aunque la norma no lo contemplara).

En cualquier caso, como ocurre con buena parte de los Estados descentralizados, es importante el clásico proceso de emulación que suele producirse. De hecho, quedan pendientes de aprobación las normas de participación ciudadana de Nuevo León, Campeche e Hidalgo.

Por lo demás, se ha denunciado en diversas ocasiones que en democracia participativa – dejando al margen instrumentos de democracia directa, a menos que tenga el efecto bidireccional que demandamos –, existe un claro vacío normativo a nivel federal. A nuestro juicio ello es lógico pero, además, es que resulta deseable, pues el amplio espectro – social e institucional – al que se dirigen las políticas públicas federales haría que la democracia participativa se difuminara, evidenciando una clara imposibilidad de gestión. Por ello, más allá de introducir fórmulas concretas de democracia directa, básicamente centradas

en la figura del plebiscito y el referéndum – que tendrían efectos limitados –, no resulta oportuna, a nuestro juicio, la futura elaboración de una ley federal de participación ciudadana. Ello no impide, sin embargo, que este nivel desarrolle una importante función de liderazgo, que pasa por profundizar en la gestión administrativa de los entes federados, para conservar, sin embargo, ese liderazgo al que aludimos respecto a las condiciones básicas que han de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la población mexicana. Por ello, en nuestra opinión, la ley de transparencia y rendición de cuentas, que constituye el punto de partida para una ley de participación ciudadana, ha de ser única para todo el Estado en sus conceptos y condiciones nucleares.

Finalmente, con las debilidades que hemos señalado desde la perspectiva territorial, no hemos de dejar de lado tampoco, en el nivel local, la existencia de figuras participativas especialmente interesantes, como los martes ciudadanos o las audiencias.

En toda esta fiebre participativa, impregnada de las circunstancias derivadas del elemento territorial, no dejan de emerger ciertos hándicaps que ponemos en conexión en este párrafo final: la excesiva existencia de particularismos, su carácter sectorial (y no tanto la previsión de instrumentos generales para la participación), y en resumidas cuentas, una configuración de todas estas estrategias y medidas que adolecen de la dependencia hacia un excesivo voluntarismo por parte de los poderes públicos (y más en concreto, del personal al servicio de la Administración Pública), teniendo en cuenta el obstáculo que representa el límite de mandatos en los cargos públicos representativos, lo que impide, en no pocas ocasiones, la continuidad de las prácticas y modelos participativos instaurados en anteriores legislaturas.

De la confluencia de todos estos factores deriva la existencia de lo que denominaríamos un federalismo “simulado”, siendo imprescindible que la reflexión en torno a la democracia participativa se vea acompañada de una adecuada configuración del modelo territorial de Estado y, en particular, de una reforma del federalismo mexicano. Y ello porque, si bien se participa, ello no acontece como exige la democracia participativa misma, y tampoco donde se decide efectivamente. Por todo ello, puede llegar a concluirse, desde la perspectiva en la que nos centramos en estos momentos, que la solución para el desarrollo real y efectivo de la democracia participativa no esté tanto en una ley federal de democracia participativa, sino en una reforma del mismo federalismo que dé, efectivamente, el protagonismo que la periferia merece. A ello, además, podría contribuir la articulación de un principio participativo generoso en la Constitución mexicana misma (principio que sí existe en otros textos constitucionales como en Ecuador)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Por lo demás, no sirve la reforma constitucional de 2012, cuyo artículo 35 se centra en la iniciativa legislativa popular, las consultas populares, y la existencia de las denominadas candidaturas independientes.

## Consideraciones conclusivas

El análisis expuesto nos lleva a presentar una serie de conclusiones a través de diversos déficits que impiden la orientación de los instrumentos y estrategias participativas hacia propósitos democráticos identitarios:

1. El déficit del federalismo cooperativo.

A parte la constatación particular de la necesidad de profundizar en mecanismos cooperativos, la problemática se inserta en una cuestión más amplia. A saber, la idea de que el federalismo mexicano no nació como freno al Gobierno, frente a sus excesos (en contraposición con la idea de federalismo estadounidense como pacto), de tal modo que la federación y los entes que la conforman no parecen haberse afiliado por convicción. El control se produce, más bien, desde el centro y hacia la periferia, sin que parezca estar presente una idea federal elaborada desde el prisma de la democracia misma (Montes de Oca 2011, p. 39). Por ello, la profundización en la democracia exige revertir la situación reforzando el poder de los Estados, pues es desde abajo hacia arriba como se consigue que la ciudadanía sea considerada sujeto y no sólo objeto. Participación y descentralización son, en efecto, dos caras de una misma moneda y la reintegración nacional exige, precisamente, partir del poder de la base sin que ello implique prescindir del liderazgo de la cúpula.

2. El déficit del circuito representativo.

La problemática generada en torno al principio representativo incide, de igual modo, en la articulación de una democracia participativa coherente. En tal sentido, partimos de una inicial ficción jurídica clásica en el constitucionalismo contemporáneo: aquella según la cual el representante, más allá de representar un interés general utópico, en realidad vendría a representarse a sí mismo. Este que es un riesgo evidente y común en cualquier democracia medianamente consolidada, ha de encontrar vías, por ello mismo, para la regeneración democrática. Por dichas razones, en cualquier democracia se aboga por una ética política según la cual, a pesar de los intereses propios del partido en cuestión, éste sea sin embargo capaz de construir un diálogo eficaz con la ciudadanía. Se advierte, en tal sentido, que existe un notable déficit democrático en muchos Estados, del que no escapa el sistema político mexicano, pues los partidos – actores clave para dicho sistema pero no monopolizadores del mismo – no discuten para convencer de lo correcto, sino que pasan a servir a los grupos fácticos, al poder económico y/o social. Y al hacerlo, se deja fuera del circuito político el interés de la ciudadanía. Y es que, en este contexto, es complejo que la democracia participativa no se convierta sino en un resorte más para idénticas prácticas, obviando un diálogo, un compromiso y una bidireccionalidad que se revelan, sin embargo, necesarios para alcanzar una democracia medianamente avanzada y coherente.

3. El déficit burocrático de la participación.

También la necesidad de una administración comprometida y moderna redundará en beneficio de la propia democracia participativa, pues se requiere que aquella vaya acompañada de un paralelo proceso de aprendizaje sobre los nuevos retos. Por ello mismo, la creación de instituciones con burocracias patrimonializadas, por mucho que pretendan llevar a cabo una especie de contrapoder del poder establecido, no suponen sino la perpetuación de ciertas tendencias que se trata de erradicar. La neutralidad política y el compromiso con los valores democráticos debe ser, sin embargo, la premisa de referencia. Se trata, pues, de separar el aparato administrativo del Gobierno, buscando la neutralidad y la continuidad técnica, con una mayor capacitación y permanencia, con tendencias escasamente onerosas y con criterios que, necesariamente, han de separarse de los que presiden la del cargo electo. Y todo ello porque, en un concepto integral y auténtico sobre la democracia participativa, se requiere que la primera implicada sea la misma administración. Las políticas públicas son una misión del poder público, y el aparato técnico es el que ha de velar por la continuidad de esas políticas públicas, entre las que se encuentra la democracia participativa misma, y que deberían tener un referente supralegal. Este importante valor de la continuidad en la gestión del poder público permite, en cierta forma, erradicar posibles tendencias oportunistas, fijar responsabilidades, y apostar por la innovación e incluso por la creatividad. Y es que, para que la calidad democrática se instale en las instituciones, el brazo ejecutor de la acción del Gobierno debe renovarse sustancialmente. Y sin embargo, a poco que observemos la normativa sobre democracia participativa, el fomento de la misma parece pretender hacerse recaer en la sociedad misma, hacia la que se dirigen las más intensas campañas por la tolerancia ciudadana, mientras dicha norma necesitaría igualmente – o quizá más incluso – que el peso se hiciera recaer sobre la misma administración.

Ante dichos déficits, las tentaciones por recurrir a la idea de los denominados “Estados fallidos” parece surgir con fuerza. Mucho más si cabe en el contexto latinoamericano, como es bien sabido. Y es que, con la conjunción de estos elementos, no ha sido extraño que se haya concluido señalando, en particular respecto a México, que su experiencia democrática ha dado lugar a un “Estado fallido”, incompleto o no pleno. No es este, sin embargo y a nuestro juicio, el problema central de aquellos Estados donde la democracia parece debilitarse y la participación ciudadana no consigue los resultados tan ansiados. Piénsese, en efecto, que el Estado es una forma histórica de organización política que surge en un momento histórico determinado, en una zona geográfica concreta y, en consecuencia, sin valor ni alcance universal, pese a la generalización del término. Pero incluso los tradicionales elementos del Estado (territorio, pueblo, poder y ordenamiento jurídico) pueden no existir y, en cambio, haber Estado. Es más, lo que caracteriza al Estado, en buena lógica jurídica, es el monopolio de la *vis física*, careciendo de tal condición aquellos

donde esto no se da. Pues bien, este planteamiento es falso, porque hoy el monopolio de la *vis física* puede corresponder a organizaciones internacionales, o puede estar repartido a nivel interno, condicionando claramente el poder federal. Desde estas premisas, la Teoría del Estado fallido no es sino una mala comprensión del concepto de Estado en determinadas épocas y en determinados espacios. Y es que cada forma de organización política del poder – llámese como se llame – presenta hoy sus propias singularidades que impiden cualquier tipo de generalización dogmática, como hemos podido ir observando. Por ello, o todo Estado es un Estado fallido, o esta categoría debería desaparecer de la dogmática jurídica. Así se impone, más bien, y en resumidas cuentas, una clarificación conceptual acompañada de un cambio integral del sistema político, trasfondo sin el cual la democracia participativa tiene los días contados.

### Bibliografía

- ALLEGRETTI, Umberto. "Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia" en Allegretti Umberto. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze, Firenze University Press, 2010.
- ACKERMAN, John. "El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, Desempeño y Sociedad Civil". *Cuadernos para la Democratización*, CIESAS-Universidad Veracruzana, Jalapa, 2007.
- ÁLVAREZ, Lucía - Cristina, SÁNCHEZ-MEJORADA. "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997 - 2000" en OLVERA Alberto J. (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México, La Jornada Ediciones - CIIH-UNAM, 1997.
- ALVAREZ CONDE, Enrique. "Consultas populares. Mesa de expertos. Política normativa en materia de participación ciudadana del Gobierno de Aragón". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, n. 1, 2010.
- ARNSTEIN, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation". *JAIP*, n. 4, v. 35, 1969.
- BALTODANO, Mónica. *Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana*. Managua, Ediciones Graphic Print, 2002.
- BAÑOS, Jessica. "Teorías de la democracia: debates actuales". *Andamios*. México, n. 4, v. 2, 2006.
- BIFULCO, Raffaele. "Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di Democrazia" en ALLEGRETTI, Umberto. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze, Firenze University Press, 2010.
- BIFULCO, Raffaele. "Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione".



- Democrazia e Diritto*, n. 2, 2008.
- BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, Seuil, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la Democracia*. México, FCE, 1996.
- BREWER-CARIAS, Allan. "La democracia representativa y la falacia de la democracia participativa". Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Monterrey, Nuevo León, 2010.
- BOLOS, Silvia. (ed.), *Participación y Espacio Público*. México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.
- CAMERON, Maxwell A. – Eric HERSHBERG – Kenneth E. SHARPE (eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México DF, Flacso México, 2012.
- CARBONELL, Miguel (comp.). *Democracia y representación*. Mexico DF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- CASTAÑEDA, Fernando – Angélica CUÉLLAR – Edith KURI (Coords.). *La crisis de las instituciones políticas en México*. México, UNAM, 2011.
- DAGNINO, Evelina – Alberto OLVERA – Aldo PANFICHI (Coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE, 2006.
- DAGNINO, Evelina – Alberto OLVERA – Aldo PANFICHI. "Introducción. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina" en DAGNINO, Evelina – Alberto OLVERA – Aldo PANFICHI (Coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE, 2006.
- DIAMOND, Larry. *Rendición de cuentas. Un enfoque hacia México, en el seminario. Transición y Consolidación de la Democracia en México*. México, IFE, 2003.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto. "Federalismo". *Nexos*. México, 2002.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. "Democracia y participación en América Latina". *Araucaria*. Universidad de Sevilla, n. 4, vol. II, 2000.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental, y participación ciudadana" en SOSA, José. *Transparencia y rendición de cuentas*. México DF, Siglo Veintiuno Editores, 2011.
- ERENDIRA SANDOVAL, Irma. *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*. México DF, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- FLORIDIA, Antonio. "Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge Della Regione Toscana sulla partecipazione". *Stato e Mercato*. Il Mulino, n. 82, 2008.
- FLORIDIA, Antonio. "La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso de la legge regionale toscana sulla partecipazione". *Le istituzioni del federalismo*. Regione Emilia-Romagna, n. 6, 2007.
- FRASER, Nancy. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution of Actually Existing Democracy" en CALHOUN Craig. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1992.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena. "Representación y ciudadanía: la rendición de cuentas en

- las democracias contemporáneas" en MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel. *Participación y representación política*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. "El principio democrático. Entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Universidad de Granada, n. 11, 2009.
- GONZÁLEZ, Raúl. *Democracia Semidirecta y Democracia Participativa*. Documento de trabajo de la Universidad Iberoamericana, México, 2009.
- HEVIA, Felipe. "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina" en DAGNINO, Evelina – Alberto OLVERA – Aldo PANFICHI (Coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, 2006.
- HEVIA, Felipe – Samana VERGARA-LOPE – Homero AVILA LANDA. "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles latinoamericanos*. FLACSO, México, n° 38, 2001.
- HUNEEUS Carlos. "Problemas de la participación política en América Latina". *Contribuciones*. Buenos Aires, n. 1, 2000.
- ISUNZA VERA, Ernesto – Alberto J. OLVERA. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Porrúa/ Universidad Veracruzana/CIESAS, 2006.
- ISUNZA VERA, Ernesto. "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)" en DAGNINO, Evelina – Alberto OLVERA – Aldo PANFICHI (Coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, 2006.
- LECHNER, Norbert. "La (problemática) invocación de la sociedad civil". *Perfiles Latinoamericanos*. México, Flacso, n. 6, 1996.
- MÁIZ, Ramón. "Democracia Participativa". *Metapolítica*. Centro de estudios de política comparada. A.C. México, n. 18, Vol. 52001.
- MARÍÑEZ, Freddy (Comp.). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México, Limusa-Noriega Editores, 2006.
- MASCAREÑO, Carlos. *Descentralización y Democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. College Park, Latin American Studies Center-University of Mariland, 2008.
- MONTES DE OCA MALVÁEZ, Juan. *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*. México DF, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.
- MORI, Luca. *Immaginare pratiche democratiche*. Pisa, Università di Pisa, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. (Coord.). *Informe sobre la democracia en América Latina*. PNUD, 2004.
- OLIVO CAMPOS, José René, "La democracia participativa en México", Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, 25 al 27 de noviembre de 2010.

- OLVERA, Alberto J. (coord.). *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- OLVERA, Alberto J. "Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC" en *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas*. México, INCIDE Social, 2007.
- OLVERA, Alberto J. "La participación ciudadana y sus retos en México", 2009(1). [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)
- OLVERA, Alberto J. "Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura", 2009(2). [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3\\_leyes\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf)
- OLVERA, Alberto J. "La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana". *Cuadernos para la Rendición de Cuentas 2*, SEFUPU, México, 2009(3).
- OLVERA, Alberto J. "La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México". *Publicaciones de la Casa Chata*, Universidad veracruzana, México, 2010.
- PIZZORUSO, Alessandro. "Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa" en VV.AA. *Studi in memoria di Carlo Esposito*. Padua, CEDAM, 1973, Vol. III.
- RENDÓN CORONA, Armando. "Los retos de la democracia participativa". *Sociológica*. UAM-Azcapotzalco, n. 59, 2004.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín - Fernando PATRÓN SÁNCHEZ. *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*. México, Instituto Federal Electoral-Centro para el Desarrollo Democrático, 2010.
- ROBBE, François. *La démocratie participative*. Paris, L'Harmattan, 2007.
- ROUSSOPOULOS, Dimitrios - C. George BENELLO. *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*. Montréal, Black Rose Books, 2005.
- SALAZAR, Luis - José WOLDENBERG. "Principios y valores de la democracia". *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. IFE, México, n. 1, 1998.
- SCHEDLER, Andreas. "¿Que es la rendición de cuentas?". *Cuadernos de la Transparencia 1*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.
- SERNA DE LA GARZA, José María. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, UNAM, México, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José María. "Introducción al análisis del sistema federal". En Valadés, Diego - Daniel A. Barceló Rojas. *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*. México, UNAM, 2005.
- SINTOMER, Yves. *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*. Paris, La Découverte, 2010.
- SOSA, José. *Transparencia y rendición de cuentas*. México DF, Siglo Veintiuno

- Editores, 2011.
- TORRES RIVAS, Edelberto. "América Latina: gobernabilidad en sociedades en crisis". *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 128, 1993.
- TUR AUSINA, Rosario. "The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy". *Perspectives on Federalism*, Centro Studio sul Federalismo, Torino, n. 1, v. 4, 2012. <http://www.on-federalism.eu/index.php>
- TUR AUSINA, Rosario. "Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*. Zaragoza, n. 1, 2010.
- UGALDE, Luis. "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México". *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. IFE, México, n. 21, 2002.
- VV.AA., *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*. Zaragoza, n. 1, 2010.
- VV.AA., Número monográfico "Repensando el Estado democrático". *Revista Catalana de Dret Públic*. Generalitat de Catalunya: Escola d'Administració Pública de Catalunya, n. 37, 2008.
- VV.AA. *Pensar en México*. México DF, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ZERMEÑO, Sergio. "La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)" en ÁLVAREZ, L. – C. SAN JUAN – C. SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina. *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*. Mexico DF, CEIICH-UNAM, 2006.
- ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, M.A. Porrúa-IIS-UNAM, 1998.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Democracia Participativa: El resurgimiento del populismo*. México, Limusa, 1992.

### **Rosario Tur Ausina**

Profesora Titular de Derecho Constitucional en la Universidad Miguel Hernández de Elche (España). Doctora en Derecho y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración. Sus líneas de investigación se centran en derechos fundamentales y sus garantías; Justicia Constitucional y efectividad en la tutela de los derechos; derecho autonómico y reformas estatutarias; y potestades normativas del gobierno.

**Contacto:** charo.tur@umh.es

**Recebido:** 09/09/2014

**Aceptado:** 29/11/2014